

JAGUSZTIN TAMÁS*

A KÖZÉRDEKŰ IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉS
ELMÉLETI KÉRDÉSEI**

Különösen a 20. század második felétől kezdődően a társadalmi érdekek, a közérdek érvényre juttatása az igazságszolgáltatásban a magánjog terén is jogállami igényné vált. A magánjog hagyományos egyéni igényérvényesítésen alapuló rendszerében ez nem volt megoldható, ezért a jogrendszerek különböző közérdekű igényérvényesítési mechanizmusokat alakítottak ki. Nehéz azonban meghatározni azt, hogy mit tekinthetünk közérdekű igényérvényesítésnek, hiszen maga a kiinduló fogalom, a közérdek is igen problematikus. A probléma kapcsán három kérdés merül fel. Először is van-e egységes fogalma a közérdeknek? Ezért elsőként a tanulmány azt járja körbe, hogy a társadalomtudományi törekvések miként határozzák meg a közérdeket, milyen fő irányvonalak figyelhetők meg a különböző közérdekelméletek sokaságában, és milyen ellenpólusai vannak ezeknek az elméleteknek. A közérdek meghatározhatóságának hiánya generálja a második kérdést, miszerint feltétlenül szükség van-e egy egységes közérdekfogalomra ahhoz, hogy a közérdekű igényérvényesítést a jogrendszerben jelen lévő önálló tartalommal bíró fogalomnak tekintsük? Ugyanis a közérdek politikai, társadalmi kontextusában változó tartalmú, ezért inkább a társadalom által elfogadott elveken alapuló döntési mechanizmus lehet az az elv, amely legitimálja a közérdekűséget. Ebből kiindulva harmadik részében a tanulmány arra keresi a választ, hogy létrehozható-e olyan egységes szempontrendszer vagy tesztrendszer, amely alapján egy igényérvényesítésre irányuló jogintézmény közérdekűsége meghatározható.

A magánjogot alapvetően az választja el a közjogtól, hogy a magánjog a magánérdekeket védelmezi. Éppen ezért érdekes az a kérdés, hogy hogyan kerül a közérdek a magánjog rendszerébe.¹ Úgy gondolunk a társadalmi érdekekre, nevezhetjük ezeket értékeknek is, amelyek a magánérdekből történő igényérvényesítés keretei között nehezen lennének megvédhetők, hiszen az individuális érdek megelőzné a társadalmi érdeket. Sok esetben elismerünk azonban olyan közös érdeket, amelynek kapcsán közös a jogsérelem, vagy az egyéni jogsérelem olyan személye-

* Osztályvezető Ügyész, Pest Megyei Főügyészség, 1064 Budapest, Vörösmarty u. 34/a.
E-mail: jagustin.tamas@gmail.com.

** A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg. (The study was made under the scope of the Ministry of Justice's program on strengthening the quality of legal education.)

¹ A közérdekű igényérvényesítés egyes formáira vonatkozó jogszabályi rendelkezések a hazai jogrendszerben nem egy helyen szabályozottak, hanem számos jogszabályban elszórtan találhatók meg. Az új polgári perrendtartásunk (2016. évi CXXX. tv.) az eljárási szabályok egységesítése céljából bevezette a közérdekből indított perlés jogintézményét, de e rendelkezések sem alkalmazandók a közérdekű igényérvényesítés típusainak nagy részére. A közérdekű igényérvényesítés jelenlegi szabályozási rendszerével a szerző külön tanulmányban foglalkozik.

ket érint, akik az igényérvényesítésre társadalmi helyzetükből fakadóan nincsenek felkészülve.² Amennyiben a társadalmi érdek sérelmet szenved, a jogsérelem már nemcsak az abban részt vevő feleket érinti, hanem a társadalom egésze is érdekelt abban, hogy a „jog élvezete mint a jólét egyik megnyilvánulása” sikerrel megvédhető és megtartható legyen.³

A közösségi jellegű érdekek megvédésénél a társadalom általában nem vár arra, hogy egyes tagjai fellépnek-e a bíróság előtt a közérdek sérelmét állítva (*popularis actio*), ehelyett külön szervezetet bíz meg ezzel a feladattal. Így a társadalmi érdekek miatti fellépés közérdekű igényérvényesítés keretében történik, ezért azt gondolhatnánk, hogy a közösség érdeke ettől kezdve egyértelmű védelem alatt áll. A probléma azonban az, hogy az eljárási rezsimek ritkán határozzák meg, hogy pontosan mi is az, ami közérdeknek tekintendő érdek, érték. A közérdek normatív megfogalmazását sehol nem találjuk meg, még megközelítőleg sem. Sőt, a közérdek absztrakt fogalmával eddig még a jogtudomány is „adós” maradt. Ezért rendszerint a jogalkalmazóra hárul annak a feladata, hogy eldöntse, hogy minek a védelmében is „indul harcba”. Mindezt úgy gondolom, hogy lényeges kérdés az, hogy mi tekinthető közérdekű igényérvényesítésnek, egyáltalán hogyan határozható meg a fellépés mögötti közérdek immanens tartalma. A következő írásban a közérdekű igényérvényesítés meghatározásának elméleti és gyakorlati nehézségeit kívánom körbejárni, egy értelmezési lehetőséget is kínálva a válaszadáshoz, annak minden gyengeségével és pozitívumával együtt.

1. A VIZSGÁLAT ALAPKÉRDÉSEI

A közérdek (és rokonfogalmai, közjó, közakarat, általános akarat stb.) elvont fogalom, mint a becsület, az igazság, a tisztesség. A közérdek köznapi felfogásban valamiféle közös/közösségi megegyezés az azonos érdekekről és célokról, amely megvalósulásának érdekében az egyéni szuverenitás feladása is elfogadható, ameddig az olyan közösségi érdeket szolgál, amely létrejötté fontosabb, mint az egyéni érdeksérelem, és amiért a közösség hajlandó erőfeszítéseket tenni. A közérdek szerinti cselekvés nem az egyéni különös akaratok összegzése, hanem az általános akarat.⁴ Tételes jogi leképezésére általában nem találunk példát. Nem maga a fogalom nem jelenik meg a jogszabályokban, hanem definitív meghatározását nem szokták megadni, rendszerint az adott jogági gyakorlat alakítja ki saját értelmezési kereteit. Ez azt is mutatja, hogy olyan fogalomról van szó, amelyet a jogalkalmazói döntések képesek tartalommal megtölteni, tehát a közérdek meghatározása nem tartozik az elméletileg nehezen tisztázható kérdések közé. Ez azonban félrevezető, hiszen

² GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az actio popularis jelene és jövője az alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogi Iránytű* 2011/1. 1.

³ KENGyel Miklós: „A jogérvényesítés akadályai és a »joghoz jutás« lehetőségei a polgári igazságszolgáltatásban” *Jogtudományi Közlöny* 1988/4. 185.

⁴ Adam PRZEWORSKI: „Consensus, Conflict and Compromise in Western thought on Representative Government” *Procedia Social and Behavioral Sciences* 2010/5. 7044.

a jogalkalmazók nincsenek abban a helyzetben, hogy elmeneküljenek a döntés elől. Ha bizonyos kérdéseket annak alapján kell eldönteniük, hogy mit tekintenek közérdeknek, akkor mindenképpen megtalálják a módját, hogy tartalommal töltsék meg e kategóriát.⁵ Ez nem jelenti azt, hogy egy egységes közérdekfogalom kialakítása már ne okozna nagyobb problémát a joggyakorlat számára is. A normatív tartalom keretei közötti mozgástér, a jogalkotó által megjelölt szabályozási cél alapvetően meghatározza azt, hogy a fogalomhasználat mire terjedhet ki. Ennek legnagyobb veszélye az lehet, hogy ezáltal a valódi „köz” értékek nem jelennek meg a joggyakorlati megoldások között, hanem a dogmatikai megfelelés alapján születnek meg a definíciók.⁶ Ez azonban nem jelenti azt sem, hogy a joggyakorlat által kidolgozott fogalmak ne lennének kellően megalapozottak és elfogadhatók az elmélet számára, hanem valamiféle nem jogalkotási hiány pótolnának, kiegészítő jellegük lenne.

Az elméleti fogalomalkotást a joggyakorlattal szemben normatív korlát nem terheli. Viszont a teoretikus gondolkodás alapvetően egységesítésre, minél általánosabb és örök érvényű fogalom kidolgozására törekszik, megpróbálja a fogalom minden lehetséges használatát lefedni a megalkotott fogalommal, vagy épp kritériumrendszerrel. Emiatt a fogalomalkotás a gyakorlatban könnyen teljesen használhatatlan maradhat. Az említett nehézségek miatt egyik útra sem kell úgy tekinteni, mint hibás megoldásra. Sokkal inkább a kettő közötti híd adhat lehetőséget arra, hogy a közérdek tényleges és érvényes tartalmat kapjon. A fogalmi keretek teoretikus kidolgozása mellett a joggyakorlat magabiztosabban alakíthatja ki a normatív rendszerekben használatos elvont fogalmait. „Az elméleti erőfeszítések nem ahhoz keltenek, hogy receptet adjanak a gyakorlati döntésekhez, hanem hogy meghatározzák azokat a kereteket, amelyek között konzisztens jogalkalmazást építhetünk fel.”⁷ Ezért a közérdekű igényérvényesítés jellegzetességeinek keresése során megkísérlem az elmélet szempontjait közelíteni a joggyakorlat igényeihez. Ezen az elvi alapon a közérdekű igényérvényesítés tartalmának keresése során a következő kérdéseket tehetjük fel:

a) Az első kérdés az, hogy a társadalomtudományi törekvések miként határozzák meg a közérdeket, van-e egyáltalán egységes meghatározása a közérdeknek?

b) A második kérdés, hogy feltétlenül szükség van-e egy egységes közérdekfogalomra ahhoz, hogy a közérdekű igényérvényesítést a jogrendszerben jelen lévő önálló tartalommal bíró fogalomnak tekintsük?

c) Végül pedig arra keresem a választ, hogy az előző kérdésekre adható válaszok függvényében létrehozható-e olyan egységes szempontrendszer vagy tesztrendszer, amely alapján egy igényérvényesítésre irányuló jogintézménnyről az állítható, hogy közérdekű?

⁵ Bódi Máttyás: „Jogelméleti és politikai filozófiai reflexiók a közérdek problematikájáról” in SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás* (Budapest: MTA JTI 2008) 34.

⁶ Bódi (5. l.) 34.

⁷ Bódi (5. l.) 33.

2. A KÖZÉRDEKŰ IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉS EGY LEHETSÉGES ELEMZÉSE

2.1. AZ ELSŐ KÉRDÉSRŐL – A KÖZÉRDEK

FOGALMA MEGHATÁROZÁSÁNAK TÁRSADALOMELMÉLETI TÖREKVÉSEI

2.1.1. A KÖZÉRDEK ÁLLAMELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSE

Vannak olyan elméletek, amelyek az államon belül tartják csak értelmezhetőnek a közérdeket.⁸ Ezek az elméletek azt tartják a fő ismervének, hogy annak tartalmát a jogalkotó határozza meg, Szamel Katalin kifejezésével élve a „törvényes közjó” megtestesítője. Otto Mayer szerint állam nélkül a közügy elképzelhetetlen, így csak az állami tényezőtől lehet megmagyarázni a közérdeket. A közérdek a politikai közösség értékeiből vezethető le,⁹ feltételezve – ahogyan Adam Przeworski fogalmaz –, hogy a köz jólétének érdekében az egyének a törvényekbe foglalt általános akarat (közérdek) alapján cselekednek.¹⁰ A fogalom tehát jelentősen átpolitizált, hiszen a politikai akarat nyomán születnek a törvények. A közérdek politikai természete a fogalom meghatározó eleme Geertz szerint, mivel az érdekek mentén a politikai spekuláció és a politikai harc összekapcsolható.¹¹ A hazai irodalomra tekintve Bibó István szavai rendkívül jól kifejezik az állam és a közérdek kapcsolatának politikai vonását:

„a közérdek úgy, ahogyan a társadalom, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés. [...] a hatalom szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok.”¹²

Balázs Zoltán a közérdek alkotmányos jelentéséről szóló elemzésében szintén arra a következtetésre jutott, hogy a fogalom alapvetően politikai természetű.¹³

Mivel ezek az elméletek a közérdeket az állami akaratból vezetik le – amely elsődlegesen a politikán, a jogalkotáson és a közigazgatáson keresztül jelenik meg – a fő kérdés az, hogy a kormányzat valóban az általános akaratot testesíti-e meg? Offe szerint az alkotmányos demokrácia procedurális döntéshozatala biztosítja a köz-

⁸ Mayer és Rupp kapcsán lásd SZAMEL Katalin: „A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról” in SZAMEL (5. lj.) 29.

⁹ GEDEON Péter: „Közjó és demokrácia. Két közgazdaságtani elmélet a demokráciáról” *Közgazdasági Szemle* 2013/december 1321.

¹⁰ PRZEWORSKI (4. lj.) 7045.

¹¹ Clifford GEERTZ: „Az ideológia mint kulturális rendszer” [Ford. FEJÉR Balázs] in uő.: *Az értelmezés hatalma: Antropológiai írások* (Budapest: Századvég 1994) 31.

¹² Bibó István: *Válogatott tanulmányok II.* (Budapest: Magvető – Bibó István örökösei 1990) XIII. Fejezet.

¹³ BALÁZS Zoltán: „A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014)” Lásd politologia.ttk.mta.hu/uploads/files/Balazs_Zoltan-A_koezerdek_az_alkotmanyozasban.pdf 2.

jó érvényesülését, vagyis a politikai folyamat hozza létre kötelező kimenetként az alkotmányos-demokratikus procedúrák követése révén.¹⁴ Rupp viszont azt mondja, hogy a közérdek meghatározása tekintetében az az alá-fölrendeltség játszik szerepet, amelyben rendelkeznek a közérdekről. A közérdek alá-fölrendeltségi relációból következő jelentéstartalmáról Ulrich Häfelin és Georg Müller munkájában is olvashatunk, akik ezt úgy fogalmazzák meg, hogy a közérdek gyakran csak eseti alapon adható meg a kormányzati és a hatósági intézkedéseken keresztül, amelyeket az adott körülmények alapján kell meghatározni. Elvi kiindulópontjuk Max Imboden és René Rhinow azon meghatározása, hogy a közérdek fogalma ún. határozatlan fogalom, amely a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság értelmezésében a tényleges körülmények között egy bizonyos fokú ítélet.¹⁵ A közérdeket ezért időben és térben is változó fogalomnak tartják, amely adott érdekek mentén jelenik meg (például a közrend, a közbiztonság, a szociális érdekek, munkavállalók védelme, fogyatékkal élők védelme, területfejlesztés, nyugdíjas otthonok építése, környezetvédelem, vízvédalom, tájvédelem stb.).¹⁶ Ehhez a gondolati körhöz köthetjük Robert Uerpmann közérdekkel foglalkozó elméletét is. Uerpmann szerint a jog gyakran utal a közérdekre vagy ahhoz kapcsolódó fogalmakra. A bíróságok, hatóságok döntései még azokban az esetekben is gyakran közérdekre alapítják a végző döntésüket, amikor azt az alkalmazott jogszabály nem is említi. Véleménye szerint a közérdek koncepciója az igazságszolgáltatásban a döntéshozatal során csak akkor vehető figyelembe, ha az magas szinten racionalizálódik.¹⁷ Claire Montialoux felfogásában a közérdek fundamentuma szintén az államtól ered, de a francia közigazgatás felől szemlélve nem az állami monopóliumra helyezi a hangsúlyt, hanem azt helyezi előtérbe, hogy a törvények a közszolgáltatások meghatározására szolgálnak. A szabályozási előírások és egyedi döntések révén a kormányzat hozza létre a közszolgáltatásokat a közérdeknek megfelelően.¹⁸

A közérdeket állami akarathból eredeztető elméletek kapcsán több probléma is felmerül. Jean-Paul Fitoussi arra hívja fel a figyelmet, hogy az Európai Unión belül a tagállamok szuverenitása konfliktusba kerülhet az uniós intézmények által meghatározott európai érdekekkel. A lehetséges megoldást az európai közös jóban látja: az európai érdekek mentén a politikának a minden európai polgár számára előnyös „európai közjót” kell biztosítania, ami azt jelenti, hogy ha az egyiket előnyben részesítik, nem zárja ki mások előnyeit. Ennek kapcsán Éloi Laurent azt a kifogás veti fel, hogy nem könnyű megállapítani, hogy az Európai Unió intézményei közül melyik testesíti meg a tényleges közérdeket.¹⁹ Egy másik hasonló problematikus

¹⁴ Claus OFFE: „Whose Good is the Common Good?” *Philosophy & Social Criticism* 2012/7. 680.

¹⁵ Max IMBODEN – René A. RHINOW: *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung I.* (Basel: Helbing Lichtenhahn 1976) 336.

¹⁶ Ulrich HÄFELIN – Georg MÜLLER: *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts* (Zürich: Dike 2002) 113–114.

¹⁷ Robert UERPMANN: *Das öffentliche Interesse Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff* (Tübingen: Mohr – Siebeck 1999) 278–286.

¹⁸ Claire MONTALOUX: „Service public et intérêt général” *Regards croisés sur l'économie* 2007/2. 26.

¹⁹ Jean-Paul FITOUSSI – Éloi LAURENT – Jacques LE CACHEUX: *L'Europe des biens publics* (France: E-book de campagne à l'usage des citoyens, OFCE 2012) 170–189.

kérdést Claire Montialoux fogalmaz meg, miszerint a globalizált társadalmi-gazdasági környezetben – amelyben a piaci és közszolgáltatások egybefonódtak – nem lehet megmondani, hogy mi az az autentikus jogforrás, amely ténylegesen kifejezi az emberek akaratát, vagyis amely a közérdeket megjeleníti.²⁰ A hazai tudósok közül Frivaldszky János hasonló problémát vet fel: vajon a transznacionális nagyvállalatok hatalmas gazdasági erejével szemben az adott nemzeti, de a nemzetközi közösségekben is formálódó közjó igazságossági szempontjai tudnak-e érvényesülni?²¹ A kérdéssel szintén foglalkozó francia Jacques Chevallier a válaszlehetőséget abban látja, hogy a közszolgáltatások biztosítását újra kell gondolni: versenyképes világban a hatékonyságra kell támaszkodni, nem pedig jogi garanciákra. A közérdek biztosítása érdekében a közszolgáltatásban a belső és külső szereplők közötti állandó kölcsönhatás kontextusára van szükség.²² Az államelméleti megközelítés kapcsán két másik problematikus pontra világít rá Kiss Barnabás. Meglátása szerint az egyik gondot az jelenti, hogy az állam, a törvényhozás, vagy adott esetben a (pártatlan) közigazgatás „hivatalból” képesnek és alkalmasnak tekinti magát a közérdek objektív meghatározására és érvényesítésére. Az állam és szervei tehát eleve letéteményesei a közérdek, közakarat kinyilvánításának. Ez egyfajta „közérdek-monopóliumot” teremt. A másik probléma lényegét pedig Sajó Andrást²³ idézve foglalja össze, miszerint „az állam és közérdek megszorítás nélküli érvényesítése azt jelentené, hogy nincsenek igazi korlátok: az alapjogok elkopnak”.²⁴ Ezt a problémát Häfelin és Haller is érzékeli, és munkájukban kiemelik, hogy az alapvető szabadságjogok közérdekből korlátozásánál az ütközést minden egyes esetben különösen vizsgálni kell.²⁵

2.1.2. A KÖZÉRDEK TERMÉSZETJOGIAS MEGKÖZELÍTÉSE

A közérdekelemzések egy másik felfogása a közérdeket nem tartja kisajátíthatónak, úgy ahogyan azt az államhoz kötődő elméletek hívei látják. Inkább annak egyetemes és mindenkre egyenlő biztosítását hangsúlyozzák. Ezt példázza Helmut Ridder megfogalmazása, aki a közérdeket egyenesen „aranyközjónak” nevezi.²⁶ A 19. századot uraló pozitivista szemléletmód a századfordulót követően, a 20. század első évtizede után hegemon szerepében megingott, és egyre többen kezdték el hangoztatni a természetjog rehabilitációjának szükségességét, illetve beszéltek a természetjog aktualitásáról.²⁷ A természetjogi jogelmélet egyik változata, az arisztotelészi és

²⁰ MONTIALOUX (18. lj.) 27.

²¹ FRIVALDSZKY JÁNOS: „A jogrendszerek versenye és a jogmegkerülés a természetjog, az igazságosság és a közjó mérlegén” *Iustum Aequum Salutare* 2016/3. 122.

²² JACQUES CHEVALLIER: „Les nouvelles frontières du service public” *Regards croisés sur l'économie* 2007/2. 24.

²³ SAJÓ ANDRÁS: „Az önkorlátozó hatalom” (Budapest: KJK MTA AJI 1995) 359.

²⁴ KISS BARNABÁS: „Az alapjogok korlátozása és a közérdek” in *Besenyei Lajos emlékkönyv* [Acta Juridica et Politica Tom LXIX. Fasc. 25.] (Szeged: SZTE ÁJK 2007) 403.

²⁵ ULRICH HÄFELIN [et al.]: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Zürich: Schulthess 2016) 317.

²⁶ PETER HÄBERLE: *Öffentliches Interesse als juristische Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung* (Bad Homburg: Athenäum Verlag 1970) 21.

²⁷ SZABADFALVI JÓZSEF: „Neoszkolasztikus természetjog a két világháború közötti Magyarországon” *Vigilia* 2002/8. 586–594.

a tomista felfogásból táplálkozó neoskolasztikus természetjog tematikájában meghatározó szerepe volt a közérdekkel összefüggő problémáknak.²⁸ A természetjogi-as felfogás lényegét jól mutatja a korszak kiemelkedő közigazgatási jogásza, Erek István következő megállapítása, mely szerint a közérdek szükséges körülmények között a tételes jog felett áll:

„Alapelv, hogy ha a tételes jog hallgat, a hatóságok a közcélok megvalósítása és a közérdek megvédése érdekében mindent megtehetnek, ami nem sérti a tulajdon szentségét és nem korlátozza az egyéni szabadságot. Mivel nem lehet szó a tulajdon és a szabadság megsértéséről akkor, ha az érdekelt hozzájárul, a közigazgatási hatóságok a közérdek megoltalmazása és a közcélok megvalósítása érdekében az egyesek jogosítványai körét feltétlenül, kötelességeik körét pedig az ő beleegyezésükkel a tételes jog hallgatása esetén is kiterjeszthetik.”²⁹

A közeli kortárs, az osztrák jogtudós, Franz Klein a polgári per céljában megjelenő közérdeket természetjogi entitásnak értékelte. Klein a per célját a jogbéke megőrzésében és a „jogrendnek mint egésznek” a védelmében jelölte meg.³⁰

A közérdek valamennyi társadalmi szereplő által morálisan érvényesnek tartott kötelességeknek való engedelmességből származik, legyenek ezek a szereplők politikai vezetők vagy közönséges állampolgárok, mondja Offe.³¹ Ezt Jon Elster úgy fogalmazta meg, hogy senki sem tehet úgy, mintha a közérdeket testesítené meg. A társadalom nem az én és nem is szuperego.³² A francia filozófus, Jacques Maritain megfogalmazásában is ez tükröződik, miszerint a közjó olyan emberi jó, amely az igazságosságra irányul, azt szolgálja, és a személyekre kell visszairányulnia.³³ A hazai jogirodalomban hasonlóan írja le ezt Frivaldszky János is, aki szerint a dolgok igazságos, ésszerű, közjónak megfelelő természetének kell a jogrendszernek megfelelniük.³⁴ Takács Péter pedig kimondottan is természetjogi alapokon gondolkodik: a közjó fogalma elválaszthatatlanul kötődik egy olyan politikai gondolkodáshoz, amely a fogalmat valamilyen természetjogi értelemben vett általános jó részének tekinti.³⁵ Jellegében ehhez köthető megközelítést alkalmaz John Rawls is, az ő felfogásában a közjó olyan általános feltételek sora, amelyek előnyösek mindenkinek, a közösség minden tagjának. A közérdek pedig annak megtételében nyilvánul meg, ami a lehető leghatékonyabban biztosítja azokat a feltételeket, amelyek mindenkinek szükségesek céljai követéséhez, illetve amelyek megvalósulása

²⁸ BÓDIG (5. lj.) 33.

²⁹ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat* (Budapest: MTA 1939) 180.

³⁰ KENGyel Miklós: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben* (Budapest: Osiris 2003) 13.

³¹ OFFE (13. lj.) 666.

³² JON ELSTER: *„Ulysses Unbound – Studies in Rationality, Pre-commitment and Constraint”* Cambridge University Press 2000. 11.

³³ JACQUES MARITAIN: *La persona e il bene comune* (Brescia: Morcelliana 1998) 34.

³⁴ FRIVALDSZKY (20. lj.) 122.

³⁵ TAKÁCS Péter: „A közjó” in BÁNRÉVY Gábor – JOBBÁGY Gábor – VARGA Csaba (szerk.): *Iustum, aequum, salutare: Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: PPKE 1998) 272–276.

előnyös lesz mindenkinek.³⁶ Tóth Judit John Rawls-hoz hasonlóan a fogalom meghatározásához különválasztja a „közjó” és a „közérdek” kategóriákat: a közérdeket olyan absztrakt kategóriának tekinti, amely objektív, monolit, és fennállása független a tudatosulástól, a megvalósítási szándéktól és a definiálástól. Alkotmányos minimum jogalkotással és kormányzati cselekvéssel valósul meg. A közjó ellenben szubjektív, tagolt és aktuálisan társadalmi érvényessége adja értelmét és a politikai cselekvés monolit kapcsolódó érdekek szerepét.³⁷ Tanulmányában kifejti, hogy a közérdektől eltérően a közjónak a társadalmi érvényessége a lényege, nem objektív léte, egy adott politikai közösségben a nyilvánosan megfogalmazott, megvitatott „jó”, amelyet egy vita-folyamat teremt és tart életben. A közjót ugyanakkor nem lehet sem tudományosan, sem dogmatikailag egyértelműen meghatározni, minimálisan a politikai közösség, így kormány, ellenzék és egyéb (például civil) szereplők a köz érdekében való szervezett fellépésének tartalmát jelenti.³⁸

Ezeknek az elméleteknek is van természetesen ellenpólusa. Ilyenre mutat rá például Dorian Guinard, aki szerint a közhatalom előjoga, hogy meghatározza az általános érdeket, amely mint ilyen, nem objektívizálható. Ebből következően, ha az általános érdek meghatározása nem objektív, akkor a közérdek *a priori* és objektív meghatározása lehetetlen.³⁹

2.1.3. A KÖZÉRDEK DISZKURZÍV MEGKÖZELÍTÉSE

Más felfogások a közérdeket egyfajta társadalmi diskurzus eredményének tekintik. Abból indulnak ki – ahogyan Jürgen Habermas is⁴⁰ –, hogy a közös jogok meghatározásához, az erről szóló diskurzushoz a polgároknak legitimációjuk van. Így Gadamer értelmezésében is a közjó általános kérdéseinek vizsgálata alapvetően szemléleti keretet jelöl ki a társadalmat érintő történések megvitatására.⁴¹ Ezen elméletek lényege szerint a közjó társadalmi vitából ered, a jó az, amiért érdemes cselekedni, és ha ezen az érintettek osztoznak, akkor közös jóról beszélhetünk. A közjó diszkurzív jellegét hangsúlyozza a francia filozófus, Paul Ricoeur, aki szerint a közjónak három szintje van. Mindegyik szinten a közösség érdekei kerülnek előtérbe, abból a szempontból, hogy ki a közjó igazi képviselője, megvalósítója. Az első a szervezett érdekérvényesítés vitáinak szintje, ahol a szakszervezetek, civil szervezetek, pártok harcolnak, és a közjót úgy kívánják meghatározni, hogy az számukra kedvező legyen. A második szint a jó kormányzás attribútumainak meghatározásáról folytatott viták szintje. A társadalom érdekei olyan ideák képében jelennek meg, mint a biztonság, a jólét, a szabadság, az igazságosság, valamint az egyenlőség. A har-

³⁶ John RAWLS: *Az igazságosság elmélete* (Budapest: Osiris 1997) 128. és 298.

³⁷ TÓTH JUDIT: „Közérdek az Európai Bíróság előtt” *Európai Tükör* 2007/1. 31.

³⁸ TÓTH (36. l.) 31.

³⁹ DORIAN GUINARD: „Réflexions actuelles sur la notion de service public” *Regards croisés sur l'économie* 2007/2. 39.

⁴⁰ JÜRGEN HABERMAS: „A demokratikus jogállam politika előtti alapjai” in Jürgen HABERMAS – Joseph RATZINGER: *A szabadelvű állam morális alapjai* (Budapest: Gondolat 2007) 20.

⁴¹ HANS-GEORG GADAMER: *Igazság és módszer: Egy filozófiai hermeneutika vázlata* [Ford. BONYHAI GÁBOR] (Budapest: Gondolat 1984) 11.

madik szinten már a közjó tisztán össztársadalmi értékeket jelent, és a gondolkodás olyan kérdések körül forog, hogy a hatalom a világban az emberiség javát szolgálja-e, a boldogságot és a közösségek javát szolgáló értékeket valósítják-e meg a különböző kormányzatok.⁴² A hazai szakirodalomban Pokol Béla emeli ki a közérdek diszkurzív jellemvonását: „az államhatalomnak a társadalomtól kell származnia; a társadalomban nincs egyetlen ember vagy csoport sem, amely képes lenne kifejezni a közérdeknek (vagy közjóknak) megfelelő akaratot, hanem az mindig csak vitákból, mint kompromisszum alakulhat ki.”⁴³ Szabó Márton is hasonló véleményen van, de különválasztja a közjó és a közérdek kategóriáit, véleménye szerint a közjó a közérdek strukturális rivalisa, vagyis a közjó a politikai közösségek által meghatározott jó, míg a közérdek a közös javak objektív kategóriáját jelenti.⁴⁴

Természetesen ezek az elméletek sem mentesek az ellenérvektől. Szamel Katalin a közérdek és a közigazgatás összefüggésének elméleti alapjaival foglalkozó tanulmányában rendkívül fontos megállapítást tesz, miszerint nem biztos, hogy a konszenzussal elért eredmény tágabb értelemben is megvalósítja a közérdekűség fogalmát. A gazdasági érdekek egy adott közösség, település, megye, régió számára fontosabbak, mint a hosszú távú határok.⁴⁵ Ha pedig a külföldi szakirodalomból szemezünk, hasonló gondolati példaként említhetjük Schumpeter álláspontját, vagyis, hogy nincs olyan egyértelműen meghatározott közjó, amelyben minden ember egyetérthetne vagy a racionális érvek hatására egyetértésre jutna, mivel különböző egyének és csoportok számára a közjó különböző dolgokat jelent. De még ha egy kellően meghatározott közjó elfogadható is lenne mindenki számára, ez nem foglalná magában az egyéni problémákra adott válaszokat, és ennek következményeként alapvető egyet nem értés jöhet létre magukról a célokról.⁴⁶ Olson pedig empirikus szemszögből hívja fel a figyelmet arra, hogy senki nem látott még olyan nagy társadalmat, amely a békés rendet vagy más közjavakat az egyének közötti társadalmi megegyezés révén hozta volna létre.⁴⁷

2.1.4. A KÖZÉRDEK HATÁROZATLAN TARTALMA

Vannak olyan nézetek is, amelyek szerint a közérdek képlékeny, a jogrendszerben nem konkretizált fogalom, sőt egyes vélemények egyenesen odáig mennek, hogy legelőbből következően nem is konkretizálható. Szamel Katalin az első esetkör esszenciáját megragadva azt írja, hogy a kontinentális jogrendszerekben a közérdek legtöbbször mint határozatlan fogalom merül fel a jogban, miközben a jogi szabályozás feladata épp a fogalom pontosítása lenne, amivel egyben a jogalkalmazás, mi több a

⁴² Paul RICOEUR: „Politikai nyelv és retorika” [Ford. BODA Zsolt] in SZABÓ Márton – KISS Balázs – BODA Zsolt (szerk.): *Szöveggyűjtemény a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diszkurzus* (Budapest: Tankönyvkiadó – Universitas 2000) 53–62.

⁴³ POKOL Béla: *Politikai reform és modernizáció* (Budapest: Magvető 1989) 269.

⁴⁴ SZABÓ Márton: *A diszkurzív politikatudomány alapjai* (Budapest: L'Harmattan 2003) 174.

⁴⁵ SZAMEL Katalin: „A közérdek érvényesíthetősége a környezetvédelemben” in SZAMEL (5. lj.) 250.

⁴⁶ JOSEPH A. SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Routledge 1994) 251–252.

⁴⁷ MANCUR OLSON: „Dictatorship, Democracy and Development” *American Political Science Review* 1993/3. 568.

bírói gyakorlat egységes fogalomkezelését is elősegítené.⁴⁸ Kiss Barnabás a probléma gyakorlati jelentőségére felhívva a figyelmet úgy fogalmaz, hogy lényegében olyan üres és határozatlan „gumifogalmakkal” állunk szemben, amelyek részletesebb értelmezésük hiányában önkényes jogalkalmazáshoz vezetnek.⁴⁹ Sajó András „értelemadási kísérletében” szintén szkeptikusan közelít a közérdek fogalmához. Úgy vélekedik, hogy a közérdekre hivatkozást a magánérdekek elnyomására használják, melyre való hivatkozással egyesek érdekei más magánérdekek rovására érvényesíthetők.⁵⁰ Temesi István széles spektrumú tanulmányában a francia, spanyol, skót és angol közigazgatási jogban vizsgálta a közérdek fogalmának meghatározását. Összegző megállapítása szerint a közérdek tartalmának meghatározására a pozitív jog csak egészen kivételes esetekben vállalkozik. A konkrét esetekben a közigazgatási hatóság vagy bíróság mint jogalkalmazó jogosult a közérdek hipotetikus keret-fogalmát tartalommal kitölteni.⁵¹

A második esetkörre példaként hozható Majtényi Balázs tanulmánya, aki szerint a közérdek tartalma nem meghatározható.⁵² Kifejti az Alkotmánybíróság döntéseit elemezve, hogy annak ellenére, hogy ugyan a magyar Alkotmánybíróság is utal a közérdekre az egészséges környezethez való jog kapcsán az erdőtulajdonosok jogainak korlátozásakor, de egy hatékony jogi szabályozásnak minél inkább vissza kell szorítania az ilyen fogalmak használatát. (347/B/1996. AB határozat, ABH 1994, 197, 203, illetve 8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 58.) Balázs Zoltán szerint pedig a közérdek egyrészt rendkívül eluzív, már-már üres, jelentés nélküli fogalomnak tűnik, amivel ezért bármit igazolni lehet.⁵³ A külföldi szakirodalomban is megtaláljuk e gondolkodási irányzat képviselőit.⁵⁴ Luhmann szerint a közérdek üres kategória, programmá vált tévedés. Wolf a közérdeket egy olyan jogi fogalomnak tekinti, amely a jog alapelvei és a magánérdek áthidalására használható, tehát tisztázatlan fogalom. Häberle értelmezésében a közérdek egyenesen jogi fikció, vagyis a közérdeket ott emlegetjük, ahol valótlant fogadunk el valóságnak.

2.1.5. A KÖZÉRDEK JOGELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSE

A téma vizsgálata szempontjából érdekesnek és említendőnek tartom a közérdek jogfilozófiai nézőpontból való megközelítését is. A közérdek fogalmának tisztázása ugyan nem központi kérdése a jogelméleti törekvéseknek, de ez nem jelenti azt, hogy a jogelméletben nem jelent volna meg a probléma. Nem célom sorba venni ezeket az elméleteket, nem is szükséges jelen vizsgálódáshoz. Szükségesek lehetnek azonban

⁴⁸ SZAMEL (5. lj.) 24.

⁴⁹ KISS (24. lj.) 403.

⁵⁰ SAJÓ András: „A közérdek-fogalom (értelemadási kísérlet)” in *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára* (Budapest: KJK – MTA AJTI 1999) 241.

⁵¹ TEMESI István: „Szemelvények a közérdek közigazgatási fogalma meghatározásának köréből” in SZAMEL (5. lj.) 121.

⁵² MAJTÉNYI Balázs: „A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága?” *Fundamentum* 2008/1. 18.

⁵³ BALÁZS (13. lj.) 1.

⁵⁴ Az itt idézett szerzőkre nézve lásd SZAMEL (5. lj.) 30.

a közérdek jogelméleti megvilágításához a jog fogalmán belül a közjogi reflexjoggal foglalkozó elméletek. Ezek egyik fő kérdése a jog fogalmának meghatározása. Miután a közérdek a pozitív jogban is megjelenő fogalom, ezáltal a jog fogalmával kapcsolatos elméletek tanulmányozása közelebb visz a közérdek jogi fogalmának feltárásához. A jogfilozófusok a *jog* szó három jelentését különböztetik meg: 1) a *jogrendszer*t, vagyis a jogalkotó hatalomtól eredő szabályok rendezett összességét; 2) a *jogszabályokat*, amelyek a jogrendszer egyes elemei; 3) a *jogosultságot*, vagyis a jogszabályok által biztosított valamely lehetőséget. A jogszabályok által megfogalmazott jogosultságok a hivatalos jogrendszer által érvényesként elismert igényeket jelentik. Utalhatnak a jogszabályok által biztosított képességre, a mások befolyásától való mentességre, valamiféle hatalomra, szabadságra és így tovább.⁵⁵ A jogosultság sajátos igény valamire. A jogosultság a hétköznapi értelemben vett akaratától, kívánságtól, óhajástól abban különbözik, hogy az igény elismert jogosultságot jelent. A társadalomban ez olyan jogként jelenik meg, amelyet a jogrendszer biztosít az egyén számára. Mindezt megfogalmazhatjuk úgy is, hogy a tárgyi jog jogi elismerésével válik alanyi joggá. E tekintetben két elméleti irányzat alakult ki, az akaratelmélet és az érdekelmélet. A két elméleti ág képviselői Bernhard Windscheid és Rudolf von Jhering voltak. Témánk szempontjából a két elmélet közötti különbségek elemzésétől eltekinthetünk, a lényeges az, hogy az alanyi jog megkülönböztető ismérvét a perelhetőségben, vagyis bírói védelem igénybe vehetőségében látják. Ha egy jogszabály elismer valamilyen alanyi jogot, de megsértése esetén nem fordulhatunk bírósághoz, úgy az nem valódi jogszabály (*lex imperfecta*), az a kötelezettség pedig, amelynek érvényesítése érdekében nem vehető igénybe bírói jogvédelem, nem valódi jogi kötelezettség, hanem csak természetes kötelem (*obligatio naturalis*).⁵⁶ Tehát az alanyi jog lényege a kikényszeríthetőség. És az eddigi okfejtés e ponttól válik érdekessé a közérdek körüli vizsgálódás szempontjából. Ugyanis a közjogi jogszabályok olyan jogi igényeket is megfogalmaznak, amelyek az egyén által bírósági úton nem érvényesíthetők, illetve az igényt csak arra feljogosított szervek érvényesíthetik (ügyészség, közigazgatási szervek, civil szervezetek stb.). Ilyenkor a jogszabályok elismerik a társadalom vagy annak egy csoportjának igényét, de nem azt hatalmazzák fel annak érvényesítésére. Ezért felmerül a kérdés, hogy az ilyen igények tekinthetők-e alanyi jognak? A kérdésre a választ az alanyi közjogok elmélete adja meg. Ennek lényege szerint a közjogi igények területén *a közakaratón alapuló közösségi igény az, amelyből alanyi közjog válik*, vagy a tárgyi jog által elismert közjogi igény. Az alanyi közjogot elismerő jogszabályok a közérdeket védik, annak érvényesíthetőségét biztosítják. Az egyéni érdekek ebben az esetben legfeljebb látszólagos jogokban nyernek elismerést. Ez azt jelenti, hogy ha az egyént olyan érdeksérelem éri, amelynek érvényesítésére nem ő maga, hanem valamely arra feljogosított (rendszerint állami) szerv jogosult, akkor – esetleg az egyén kezdeményezése alapján – az állam szervei léphetnek a jogszabály érvényesítése érdekében. Ezeket

⁵⁵ TAKÁCS Péter: „Az emberi jogok jogelméleti kérdései” jog.unideb.hu/documents/tanszekek/jogbolcseleti/tanszegdletek/2011-12/2011-122/takacs_p-_az_emberi_jogok_jogelmleti_krdsei__a_jogok.pdf 19.

⁵⁶ TAKÁCS (55. l.) 21.

a tárgyi jog által csupán mellékesen védett egyéni érdekeket Jhering a tárgyi jog reflexhatásának, Jellinek pedig reflexjogoknak nevezte. Ha az állami szervek valamely kérdésben diszkrecionális hatalommal rendelkeznek, akkor ott az egyéneknek rendszerint csak ilyen reflexjogaik lehetnek.⁵⁷

2.2. A MÁSODIK KÉRDÉSRŐL – FELTÉTLENŰL SZÜKSÉG VAN-E EGY EGYSÉGES KÖZÉRDEKFOGALOMRA AHHOZ, HOGY A KÖZÉRDEKŰ IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉST A JOGRENDSZERBEN JELEN LÉVŐ ÖNÁLLÓ TARTALOMMAL BÍRÓ FOGALOMNAK TEKINTSÜK?

Van-e kiút az elméletek hálójából? Az eddigiek összegzéseként elmondható, hogy igen színes a paletta a közérdekelméletek sorában. A fő irányvonalak közötti ellentmondásokat végignézve azt gondolom, hogy fel kell tennünk azt az alapvető kérdést, hogy mi is lehet a közérdek immanens tartalma, egyáltalán állást foglalhatunk-e ebben a vegyes képet mutató tudományos térben? Láthatjuk, hogy a közérdek absztrakt fogalmának meghatározása igencsak nehéz, majdhogynem lehetetlen vállalkozás. Jelen esetben nem is ennek elérését tűztem ki célul, hanem arra a kérdésre keresem a választ, hogy szükség van-e egy egyetemes fogalomra ahhoz, hogy a jogban meglévő közérdekfogalmakat érvényesnek tekintsük?

Úgy gondolom, hogy a közérdekről annyit magabiztossággal ki lehet jelenteni, hogy rendkívül sok társadalmi viszonyt érint. És mivel a társadalomban rendkívül sok viszonyrendszer létezik, így ugyanilyen számú érdek kialakulásának is megvan a lehetősége. A társadalom alapeleme a politikai irányítás, ezt tudjuk Arisztotelész óta. Az évezredek alatt a hatalom, a politika kialakította az érdekek kezelésének stratégiáit. Ennek politikai rendszertől függően számos formája van, jobb-rosszabb. Abban azonban alapvetően nincs különbség, hogy a közérdeket a társadalmak a közösségi érdekhierarchia csúcsára helyezik. Ez természetesen következik abból a racionális gondolkodásból, ami biztosítja a társadalmi lét előnyeit az egyén számára. Ebben rendszerint a társadalom és a hatalom között sincs vita. Amennyire strukturált a társadalom és a politikai irányítás – amely képviseli és biztosítja a közérdeket –, ugyanannyira lesz strukturált a közérdek is. Mint ahogyan az egyén sem csak egy közösség része egyszerre, hanem több viszonyrendszerben létezik (családtag, munkahelyi kolléga, hazafi, európai polgár, sportegyesületi vagy szakszervezeti tag stb.), úgy egyszerre különböző érdekrendszerek részévé is válik. Ráadásul ezek a viszonyrendszerek különböző ideológiákkal tarkítottak (etikai, esztétikai, politikai, és folytathatnánk a sort),⁵⁸ és nagyon sok szubjektív elemet tartalmaznak.

Az egyes érdekrendszerek törvénytörően konfliktusba kerülhetnek egymással. Például a civil és az állami, vagy a települési és a regionális, az országos, avagy az európai uniós és a globális érdekek egymással gyakran ellentétben állók. A közérdek többszintűvé válik, és egyszerre fog megegyezni a települési, a regionális, országos,

⁵⁷ TAKÁCS (55. l.) 21.

⁵⁸ WIRTH Ádám: „Érdek és ideológia a szocializmus építésében” in Kovács Dóra (szerk.): *Érdekvizonyok a szocializmusban* (Budapest: Kossuth 1973) 7–9.

vagy európai uniós érdekekkel, ami azt jelenti, hogy az egyes közérdekek egymáshoz viszonyításával különböző szintű érdekkonfliktusok alakulhatnak ki. A közérdekek interferenciája kiolthatja valamelyik közérdeket, vagy egymást erősíthetik, de akár új közérdek is létrejöhet.

A közérdek ilyen strukturáltsága alapvetően a fogalomalkotás szintjén okoz gondot. Ha meghatározzuk a közérdek alapvető tartalmát az egyik szinten, akkor a másik szinten ez már nem biztos, hogy igaz lesz, sőt a fenti okfejtés alapján akár pontosan nem lesz használható a következő szint fogalmának megalkotásánál. (Ez persze nemcsak a közérdek kapcsán jelentkező probléma, hanem sajátossága annak az analitikus folyamatnak, amikor a nagyobb halmaz felől haladunk a kisebb, majd akár az egyedi felé.)

Tehát az egységes fogalom megragadásának problémáját abban látom, hogy a polarizált társadalmi viszonyokat egyetlen elvont fogalomban akarjuk megadni. Nem tudjuk például egy definícióban összefoglalni azt, hogy egyszerre vagyunk ingatlan-tulajdonosok, szülők, városlakók, környezetvédők, milyen politikai nézetünk van, milyen közösséghez tartozunk. Vagyis a társadalmi viszonyok közös jellemzője az értékek és érdekek összeütközése, de ez a közös jellemző nem egyenlő a közérdekkel. De még az egy irányba mutató közérdekek esetén is probléma lenne a szükségletkielégítési megoldások összeegyeztetése. Például mondhatjuk, hogy közérdek a közoktatás, de az már egy országban lévő munkaerő-helyzettől függ, hogy a diplomások számát kell-e növelni, vagy a szakmunkásokét. Ebben az esetben, mivel általános szinten ragadtuk meg a közérdek fogalmát, a „közoktatás” mint fogalom egy tényleges helyzet megítélésénél nem lesz alkalmazható. Mivel tehát a társadalmi viszonyrendszerek összessége nem alkot egyetlen fogalmat, így az annak immansens részét képező érdekek összessége sem ragadható meg egyetlen elvont meghatározásban, vagy ha igen, az annyira általánosító lesz, hogy elveszti azt a funkcióját, amire szolgálna, nem is beszélve arról, hogy a jogbiztonság követelményével is ellentétes lenne egy ilyen fogalom használata.

A másik megközelítési lehetőség a joggyakorlat által egyedi ügyekben alkalmazott közérdek-meghatározások elemzése. A tételes jog rendszerint nem ad közérdek-definíciót, ezért azt szükség szerint a joggyakorlat tölti meg tartalommal. Azonban a közérdek mindig valamilyen formában a társadalom, vagy annak egy részének érdekét jeleníti meg, amelyeknek konkrét meghatározásáról ezáltal általában a jogalkalmazó dönt.⁵⁹ A probléma ennél a pontnál jelentkezik, mivel a tár-

⁵⁹ Az LB BH 2010. 91. számon közzétett eseti döntésével bemutatható, hogy a joggyakorlati közérdek meghatározása az érdekkonfliktus valós érdekek mentén történő megoldását jelenti, normatív alapon. Ebben az ügyben jogalkalmazó azzal a dilemmával találkozott, hogy a jogszabályban írt közérdek érvényre juttatása csak egy másik közérdek sérelmén keresztül valósulhatna meg. Az I. r. alperes 1996 és 1997. év között szennyvízelvezető törzshálózati szakaszokat épített azzal, hogy a létesített csatornaszakaszokat az I. r. alperes az átadás-átvételt követően az üzemeltető II. r. alperes tulajdonába adja térítésmentesen. Az I-II. r. alperesek 2006. március 22-én megállapodást írtak alá, amelyben rögzítették, hogy a csatornaszakaszok rákapcsolása a II. r. alperes tulajdonát képező szennyvízelvezető törzshálózati rendszerre már megtörtént. A felperes közérdekű keresetében e szerződés semmisségének a megállapítását kérte. Előadta, hogy az I. r. alperes által létesített szennyvízelvezető csatornaszakaszok az önkormányzat törzsvagyonához tartoznak, így a tulajdon-jog ingyenes átengedése a II. r. alperes részére a közérdek sérelmét jelenti. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a bíróságnak nem általában a közérdek sérelmét, hanem a konkrét, semmis-

sadalmi érdekek kinyilatkoztatására a jogalkalmazó nem rendelkezik felhatalmazással, de mondhatjuk úgy is, hogy nem ez a feladata. A másik kifogásolható szempont, ha csak a joggyakorlatra bizzuk a közérdek esetről esetre történő meghatározását – Bódig Mátyást idézve –, hogy ha a gyakorlati megoldásokat alapul véve esetről esetre kísérletezzük ki a fogalom helyes alkalmazásait, akkor jó eséllyel egyetlen gyakorlathoz jutunk el, így a közérdek mögöttes tartalma nem lesz áttekinthető. Szamel Katalin hasonlóan a gyakorlati jogalkalmazás mint kiindulópont kapcsán azt fogalmazza meg aggályként, hogy a ténylegesen működő joggyakorlat a közérdekek konfliktusa esetén a konkuráló közérdekeket egy arányossági tesztnek veti alá, például annak, hogy az adott esetben a kisajátításhoz vagy a környezet védelméhez fűződő érdek valóban nagyobb súlyú-e, mint mondjuk a tulajdonhoz való jog.⁶⁰

Meglátásom szerint elsősorban be kell látni, hogy nincs olyan, hogy abszolút „közös jó”. Úgy gondolom, hogy mindezek helyett az érdekek összeütközésének van eredménye, és ennek az eredménynek a felismerése és intézményesített érvényesítése valamilyen közjogi vagy politikai formában megjelenik. Ezért inkább annak van jelentősége, hogy milyen formák, vagyis milyen eljárások keretei között születnek meg a közösség tagjait érintő döntések.⁶¹ Ennek a logikának az az előnye, hogy e mentén haladva nem ütközünk az egységes közérdek lehetetlenségének problematikájába, hanem ehelyett *a mindenki által elfogadott elveken alapuló döntési mechanizmus lesz az az érték, amely legitimálja az eljárás közérdekűségét, még akkor is, ha a döntésnek vesztesei is vannak.*⁶² Fontosnak tartom kiemelni, hogy nem az intézményesített processzus az, amely önmagában közérdekűvé tesz minden döntést, hiszen ebben az esetben bármi közérdekűsége igazolható lenne, amit egy adott szerv annak minősít. *Azokat az elveket kell megtalálni, amelyek szempontrendszerre összeállva meghatározzák a közérdekűséget.* A következőkben ezt a néhány elvet kísérel meg összeszedni, és amennyiben lehetséges egységes rendszerbe összefoglalni. Egy ilyen rendszer felállításával az egyes igényérvényesítésre irányuló jogintézmények közérdekűsége „tesztelhető” lehet.

nek állított szerződéssel kapcsolatban érvényesülő közérdeket kell vizsgálnia, azt, hogy a konkrét körülmények mérlegelése mellett a közérdekben sérelem keletkezett-e. A Legfelsőbb Bíróság szerint a konkrét ügyben a közérdeket az szolgálja, hogy a már elkészült csatornaszakaszok működjenek, kapcsolódjanak rá II. r. alperes rendszerére. A helyi közösség érdekeit nem szolgálja, ha a megépült csatornaszakaszok az I. r. alperes tulajdonában maradnak a közvagyon részeként, de működésképtelenek és az sem, ha az üzemeltetési szerződés megkötésének esetleges kikényszerítése érdekében az I. r. alperes további jogi eljárásokat kezdeményez a II. r. alperes ellen. Az LB a helyi közösség érdekének érvényesülését – mint közérdeket – biztosította, az egyébként jogszabályba ütköző szerződés érvénytelenségének megállapításával szemben. A szerződés semmisségének megállapítása iránti perindítás is közérdeket szolgált, hiszen a közpénzek felhasználása, a közvagyon értékesítése törvényességének biztosítása vitán felül közérdek. Ebből jól érzékelhető, hogy a joggyakorlat a közérdek és a joguralom konfliktusa esetén nem tehet mást, mint hogy nem a közérdek jogi tartalmát keresi, hanem az egyedi valóságot próbálja meg feltárni, és erre támaszkodik mérlegelésekor.

⁶⁰ SZAMEL (5. lj.) 29.

⁶¹ BÓDIG (5. lj.) 43.

⁶² BÓDIG (5. lj.) 44.

2.3. A HARMADIK KÉRDÉSRŐL – A JOGINTÉZMÉNYEK KÖZÉRDEKŰSÉGÉNEK TESZTJE

Módszerem lényege az, hogy azokat az igényérvényesítésre irányuló⁶³ – vegyesen közjogi és magánjogi – jogintézményeket veszem alapul, amelyek olyan jogterületeken találhatók meg, amelyeknek a közérdekkel való kapcsolata köznap felfogásunk szerint evidens, illetve amelyeknél maga a jogalkotó mondta ki, hogy az közérdekű. Ilyenek – többek között⁶⁴ – a közigazgatás, a kisajátítás, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, valamint az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód.⁶⁵ Az ezekben megjelenő törvényszerűségek elemzésével kísérlem meg kimutatni azokat az elveket, amelyek a jogintézményeket közérdekűvé teszik, majd ezekből egy szempontrendszer létrehozni.⁶⁶ A módszer kiindulópontja persze vitatható, attól függően, hogy axiómaként elfogadjuk-e azt, hogy a fentebbiekben közérdekűnek titulált jogterületen megtalálható jogérvényesítési eszközök valóban közérdekűek.

2.3.1. A KÖZIGAZGATÁS ÉS A KÖZÉRDEK

A közigazgatás-tudomány egyik alapkérdése a közigazgatás közérdekűsége. Ha a közigazgatás-tudományi szakirodalomra tekintünk, megállapíthatjuk, hogy számos ezzel a kérdéssel foglalkozó kiváló tudományos mű született, a teljesség igénye nélkül is nehéz feladat lenne ezeket számba venni. (Az előzőekben a közérdek fogalma kapcsán már ezekből szemezgettünk.) Mégis egyet ki kell emelni, amely széles tudományos spektruma miatt a közérdek elemzői számára megkerülhetetlen alpműként szolgál. Az MTA Jogtudományi Intézete 2008-ban „Közérdek és közigazgatás” címmel folytatott kutatást a témában. (Jelen tanulmányban számos helyen merítünk ebből a forrásból.) A közérdek és a közigazgatás mély és egyértelmű összefüggését a kötet szerkesztője és egyik szerzője, Szamel Katalin szavait idézve lehet legjobban megfogalmazni: „kétségtelen, hogy a közérdek érvényesítése érdekében fellépő legfőbb társadalmi alrendszer a közigazgatás, pontosabban a modern korban immáron alkotmányos keretek között működő állam.”⁶⁷ Az iskolateremtő és máig ható közigazgatási jogtudós, Magyary Zoltán rávilágít arra, hogy a közigazgatás nemcsak közérdekű funkciókat tölt be (és ezen belül feladatokat lát el), hanem a szükséges esetekben maga határozza meg a közérdeket.⁶⁸

⁶³ Azért jelöltem meg az igényérvényesítésre irányuló jogintézményeket elemzésem tárgyaként, mert vizsgálódásom célja nem az egyes jogágak közérdekűségének tanulmányozása, hanem az igényérvényesítési mechanizmusok közérdekűségének elemzése.

⁶⁴ Nem szükséges maradéktalanul mindegyik olyan területet végiglemezni, amelyben a közérdekűség ésszerűen felmerül. Úgy gondolom, hogy a közérdekkel foglalkozó – elég szűk körű – szakirodalomban megemlített főbb típusok alapulvétele is elégséges, amelyeknél a mögöttes jogi tárgy fokozottan védett a jogalkotó által, és amelyeket hagyományosan közérdekűnek tekintünk.

⁶⁵ A jelzett területeknek a közérdekkel való evidensnek tekinthető kapcsolatáról Szamel Katalin irt. SZAMEL (6. lj.) 28.

⁶⁶ Terjedelmi okokból csak az elemzés lényegét foglalom össze.

⁶⁷ SZAMEL (5. lj.) 23.

⁶⁸ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás* (Budapest: Egyetemi Nyomda 1942) 592.

„Az intézkedések kibocsátásakor a hatóságok a hatásköri és eljárási szabályoktól eltekintve nem jogszabályokat alkalmaznak, hanem a közérdek, célszerűség és méltányosság szerint mérlegelik a helyzetet és szabad belátásuk szerint, diszkrecionális hatalommal hoznak létre eredményeket. [...] A közigazgatási hatóság jogszabályok hiánya esetén is köteles a közérdeket megoltalmazni és a közszükségletet kielégíteni.”

A társadalmi érdekek felismerése és az ennek megfelelő cselekvés a hatósági rendszer működtetésén keresztül teszi a közigazgatás egyik meghatározó fogalmává a közérdeket. A közigazgatás működésének alapja a közfeladatok megvalósításának törvényes elintézése, nemcsak aktuális, passzív ügyintézőként kapcsolódik az adott közfeladatot érintő jogvita eldöntéséhez, hanem folyamatosan rajta tartja a szemét a közügyeken, tervezője, kivitelezője, üzemeltetője és ellenőre ezeknek.⁶⁹ Alapvetően a tevékenysége közérdekű volta jellemzi a közigazgatást.⁷⁰

A közigazgatás a közérdek érvényesítésének funkcióját jogalkotó, jogalkalmazó és szervező tevékenység útján látja el. A jogállamban a közérdek jogszabályokban ölt testet, jelenik meg, a közigazgatási szervek pedig kötelesek e jogszabályok végrehajtását biztosítani. Erre duális rendszerben, egyrészt az államigazgatás, másrészt az önkormányzati közigazgatási szervek keretén belül kerül sor. A fejlett országokban azonban a közérdek nem valósítható meg kizárólag jogalkalmazó tevékenység útján. A közigazgatási szerveknek egyre több – elsősorban közszolgáltató jellegű – feladatot kell ellátniuk, amelyek esetében a feladatért felelős közigazgatási szerv tényleges szervező tevékenységet lát el. A közszolgáltatások szerepe a közérdek szolgálata.⁷¹ A francia jogtudós, Chevallier szerint a társadalom működésének szükségletei érdekében a közszolgáltatások egyenlő feltételek mellett mindenki számára elérhetően működnek.⁷²

Az államilag szervezett társadalomban az egyének cselekedeteinek a közhatalom szükségképpen határokat szab a köz érdekében.⁷³ A közérdeket a kormány képviseli, kellő áttekintéssel, legitimációval, a közigazgatásban betöltött szerepe erre predestinálja. A kormány által megfogalmazott közérdeket a közigazgatási szervek kötelesek képviselni, de kötelesek a közérdek megfogalmazásban segédkezet nyújtani a kormánynak.⁷⁴ A közigazgatás a köz érdekét szolgáló feladatokat akár állami kényszer igénybevételével is megvalósítja. Viszont a közigazgatás tágabb intézményrendszerébe nemcsak a közigazgatási szervek tartoznak, hanem az ún. közvetett közigazgatás is,⁷⁵ az olyan nem közigazgatási szervek is (közintézetek, köztestü-

⁶⁹ KÁNTÁS Péter: „A közérdek fogalma a közigazgatásban” in SZAMEL (5. lj.) 64.

⁷⁰ KOI Gyula: „A közérdek, mint érték a közigazgatásban” in SMUK Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei* (Győr: SZE ÁJDI 2011) 188–200.

⁷¹ MONTIALOUX (18. lj.) 25.

⁷² CHEVALLIER (22. lj.) 16.

⁷³ BALÁZS István: „A közigazgatás működése és egyes alapfogalmai” in ÁRVA Zsuzsanna [et al.]: *Közigazgatás-elmélet* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2012) 34.

⁷⁴ CSONGOR Farkas: „Közigazgatás alapfogalmai”, www.slideplayer.hu/slide/2023008/; LÖRINCZ Lajos: „A közigazgatás közérdekűsége” in LÖRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai* (Budapest: Rejtjel 2001) 49–50.

⁷⁵ A „közvetett közigazgatás” közigazgatás-elméleti fogalmáról bővebben olvashatunk BALÁZS István:

letek, közvállalatok, közalapítványok és a civil szféra más szervei), amelyek részt vesznek a közigazgatási feladatok ellátásában.⁷⁶

Látható, hogy a közigazgatásban a közérdek kiemelkedő jelentőséget kap. A francia közigazgatási jogtudós, Jean Rivero megfogalmazásában a közérdek a közigazgatás egyik célja, egyben kizárólagos szférája.⁷⁷ A társadalom működésének szempontjából fontos területeken mind rendelkezik feladattal a közigazgatás.⁷⁸ Kántás Péter megállapítása szerint lényegében mindenhol, ahol az állam közérdekből feladatot vállal, ott a közigazgatás elkerülhetetlen szerephez jut. Ezek olyan feladatok, amelyek *az állampolgárt nem mint magánszemélyt, hanem mint a közösség tagját illetik meg*.⁷⁹ Ez utóbbi megállapítás különösen aláhúzendó, mivel a közérdek és a közigazgatás kapcsolata tekintetében igen kifejező: az állam által jogszabályokban elismert érdekeket a közigazgatás megvalósítja, amellyel biztosítja az egyéni érdekeken keresztül, vagy azoktól függetlenül a társadalmi ellátórendszerek működését. Az így megvalósuló rend és biztonság garanciája az egyéni érdekek jogszerrű érvényesíthetőségének. Viszont *a közérdek érvényesítésére az egyén közvetlenül sosem jogosult, azt az állam a közigazgatás rendszerén keresztül mindenki számára biztosítja*. Amennyiben az egyén a közösség érdekeinek sérelmét érzeke-li, azzal az állami szervekhez fordulhat. Így tehát az állami feladatvállalás mögötti közérdeket az állam a teljes közigazgatási rendszeren keresztül érvényesíti.

2.3.2. A KISAJÁTÍTÁSI ELJÁRÁS ÉS A KÖZÉRDEK

Az előzőekben a közigazgatás és a közérdek kapcsolatában kimutatható szoros összefüggés került górcső alá. Ezzel szemben a kisajátítási eljárásnál az egyéni érdek (magántulajdon) és a közérdek intenzív konfliktusa a nyilvánvaló.⁸⁰ Ezért a kisajátítás ugyancsak jó perspektíva a közérdekűséget megalapozó szempontrendszer vizsgálatához. A kisajátítás alapproblematikája a magántulajdon közérdekből való korlátozása alkotmányos feltételrendszerének meghatározása. Az AB számos döntésében foglalkozott már a kérdéssel, ezért kézenfekvő a közérdek és a kisajátítás e döntéseken keresztül történő elemzése.

A lehetséges szabályozási célok és kivitelezésük közötti választás a törvényhozó politikai döntése. Ez a döntés a képviseleti demokrácia elvei szerint általában a törvényhozó politikai többségnek van fenntartva: az garantálja a közérdek tartalmát

„A közvetett közigazgatási szervek és az autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában” [kandidátusi értekezés] (Budapest: 1989) című művében, 204.

⁷⁶ BALÁZS István: „Magyarország közigazgatása” in SZAMEL Katalin [et al.] (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex 2011) 740.

⁷⁷ Jean RIVERO: *Droit administratif* (Paris: Dalloz 1990) 12.

⁷⁸ Jellinek szerint olyan széles körben jelen van a közigazgatás, hogy könnyebb megmondani mi nem tartozik a közigazgatás körébe. Lásd Walter JELLINEK: *Verwaltungsrecht* (Offenburg: Lehrmittel 1931) 6.

⁷⁹ KÁNTÁS (69. lj.) 66.

⁸⁰ „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” *Az Alaptörvény* XIII. cikk (2) bekezdése.

és az is viseli érte (a szintén politikai) felelősséget. A törvényhozó tulajdonkorlátozási célját az Alkotmánybíróság nem vizsgálja: a közérdekűséget mintegy zárójelbe teszi, elfogadva, hogy a szabályozás valamilyen közérdeket szolgál. Ha van egyáltalán elgondolható közérdek – legalább egy nagyobb csoport egészének (és nem tagjainak külön-külön) közös érdeke – ez elfogadható a tulajdonkorlátozás igazolására. [20/2014. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2014, 468.]

Tehát a kisajátítás fogalomrendszerében a közérdek arányossági-szükségességi mércét jelent, nem tényleges és aktuális tartalommal kitöltött fogalmat. Lényegében a közérdekre való jogalkotói hivatkozás megdönthetetlen vélelme annak, hogy a kisajátításra a társadalom egésze, vagy annak egy csoportja érdekében kerül sor. A magánérdek ezáltal alárendelődik a közösség érdekének, azonban a magántulajdonon a kártalanítás garanciáinak szigorú megkövetelése révén védelemben részesül. Ehhez a gondolatmenethez kötve kiemelendő Körtvélyesi Zsoltnak a kisajátítás és a közérdek viszonyát igen részletesen elemző kiváló tanulmánya, melyben kifejti, hogy a kisajátítás során az érdekek nevén nevezése, világos megjelenítése és az előnyök-hátrányok okszerű és konkrét feltárása és nyilvános mérlegelése jelentheti a garanciát.⁸¹

2.3.3. A KÖRNYEZETVÉDELMI (MAGÁNJOGI) ELJÁRÁSOK ÉS A KÖZÉRDEK

A környezetet fenyegető hatásokkal szembeni fellépés a modern jogrendszerekben a legmagasabb szinten jelenik meg. *Magyarország Alaptörvénye* a XXI. cikkében írja elő az egészséges környezethez való – mint harmadik generációs – jog elismerését és érvényesítését. Éppen ezért a modern környezetvédelmi jogban komplex fellépésre van szükség, amely jogintézményi szinten számos területen megjelenik, így a szabálysértési jog, a büntetőjog, a közigazgatási jog és a polgári jog is tartalmaz külön-külön jogi eszközöket ehhez.⁸² Ezenfelül az állam elismeri a civil szféra környezetvédelemben betöltött megkerülhetetlen szerepét is, amit intézményesített fellépési lehetőséggel biztosít. A jogvédelmi eszközök közül egy különös jelentőségű a dolgozat témája szempontjából: a közérdekből való perlés, amelyen keresztül, természetéből adódóan, a közérdek érvényesülése jól vizsgálható. A közérdekű perindítás mind a civil szféra, mind az állam részére biztosított: egyrészt a hatásterületen működő egyesületeket, másrészt az ügyészt illeti meg.

A közérdek lényege a környezetvédelemben egyértelműen meghatározható: a környezetvédelem jog által védett tárgya az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. Ez az alapjogi szinten megfogalmazott jogi tárgy a jogalkotással való védelemnek különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú szintjét követeli meg. [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 808.] Ennek eredményeként *a közérdek érvényesítéséből az egyének ki vannak zárva – az előbbiekben ismertetett néhány, alapvetően a tulajdon*

⁸¹ KÖRTVÉLYESI Zsolt: „A kisajátítás mint a tulajdonhoz való jog korlátozása” in SZAMEL (5. lj.) 214.

⁸² SZAMEL (45. lj.) 234–235.

védelméből fakadó kivétel mellett –, és az állam az alanyi jogsérelemtől függetlenül eljárásindítási joggal ruházza fel az állami és a civil szervezeteket.

2.3.4. A FOGYASZTÓVÉDELMI (MAGÁNJOGI) IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉS ÉS A KÖZÉRDEK

A fogyasztóvédelem globális fogalom, messzebbről a fenntartható fejlődés körében jelenik meg. A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.⁸³ Ennek szerves része a fenntartható fogyasztás, ami a társadalmi és környezeti egyensúlyhiányok felelősségteljes kezelését jelenti a fogyasztás területén. A fenntartható fogyasztás tekintetében a legnagyobb nehézséget a közeljövőben a fogyasztás robbanásszerű növekedése jelenti, ami rövidesen a nyersanyagforrások gyors kimerüléséhez és a környezet visszafordíthatatlan elszennyeződéséhez vezethet. A fogyasztási láz nehezen fékezhető, egyre újabb igényeket generál, erre serkentenek a reklámok.⁸⁴

A fenntartható fogyasztás, vagyis a fogyasztás racionalizálása megkívánja, hogy olyan jogvédelmi intézmények jöjjenek létre, amelyek biztosítják, hogy a rövid távú piacgazdasági érdekek ne nyomják el a társadalom hosszú távú érdekeit, így a fenntartható fejlődést. A jogsértések hatóságok, illetve bíróságok előtti megállapítása, azok megszüntetése visszatartó erejű a vállalkozásoknak.⁸⁵ A bíróságok, kártérítések preventív hatása generális és speciális módon is érvényesül a piacon. Ez arra ösztönzi a vállalkozásokat, hogy megfelelő minőségű termékeket gyártsanak, a fogyasztókat teljes körűen informálják, tisztességes szerződési feltételeket alkalmazzanak, ami hosszú távon ahhoz vezethet, hogy a fogyasztókért folytatott verseny kiegyensúlyozottabbá válik.

A fogyasztói igényeknek megfelelő piac segít az innovatív és versenyképes gazdaság megteremtésében. A fogyasztókkal szembeni tisztességes piaci magatartás biztosítása elősegíti a piacgazdaság egészséges működését. Ennek elérése érdekében bizonyos állami beavatkozásra a piacgazdaság körülményei között is szükség van, ha a piaci mechanizmusok szabad érvényesülése a közérdekkel ellentétes magatartáshoz vezetne.

Mindebből okszerűen következik, hogy a fogyasztóvédelmi szempontok alapján a gazdálkodó szervezetek állam általi felügyelete fokozottabban érvényesül, mint a polgári jog egyéb területein.⁸⁶ Ezért a közjogi jelleg (az alapjául szolgáló jogviszo-

⁸³ MEDVÉNÉ dr. SZABAD Katalin: „A fenntartható fejlődés gazdaságtana” (2013), www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_a4_1049_1051_fenntarthatofejl_2/a_fenntarthato_fejlodes_fogalma_es_jellemzoi_rtlEnBRWofdrONFF.html.

⁸⁴ NÁRAY-SZABÓ Gábor: „Fenntartható fejlődés – fenntartható fogyasztás” *Természet Világa* 1999/12. 531–534.

⁸⁵ Joó Imre – SZIKORA Veronika: „A fogyasztóvédelem intézményrendszere” in SZIKORA Veronika (szerk.): *Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel* (Debrecen: DE ÁJK 2010) 363–388.

⁸⁶ A fogyasztóvédelmi intézményrendszer fejlődéséről lásd bővebben SZIKORA Veronika: „A fogyasztóvédelmi jog történeti kialakulása Európában, különös tekintettel a magánjog-egységesítési folyama-

nyok magánjogi természetének ellenére) e jogalanyok vonatkozásában is erősebb, mint a pusztán polgári jogi jogviszonyokban működő jogalanyok esetében. Az egyéni jogsérelmeken túlmutató fogyasztói érdekek védelmére külön intézményrendszer jött létre, amelyet jelentősen formált az Európai Unió joga is.⁸⁷ Ezek a szervek, szervezetek speciális célt szolgálnak, a piaci verseny tisztaságának és szabadságának fenntartásához fűződő közérdeket. *Ezért élesen el kell különíteni funkciójukat a vállalkozások jogsértő magatartása miatti, a magánszemélyek egyes vagy csoportos szinten megjelenő, de mindenképpen egyéni érdekelttségű igényérvényesítéstől.* A közérdekű perindítást lehetővé tévő jogintézmények a törvényben szabályozott eszközökkel védik a versenyt biztosító piaci működést, és biztosítják a közérdek érvényesülését a piaci szereplők egymás közötti viszonyában. „A verseny tisztaságának és szabadságának fogalmán keresztül egyedileg meg nem határozott piaci szereplők és fogyasztók összességének érdeke áll jogvédelem alatt.” (30/2014. (IX. 30.) AB határozat, ABH 2014, 863.) Fogalmazhatunk úgy is, hogy a közérdekű kereset a vállalkozás jogellenes magatartásához fűződő jogkövetkezmény, melynek alkalmazásakor a jogsértő magatartással szembeni hatékony fellépés a fő szempont. Ezzel a jogintézmény azt a célt kívánja megvalósítani, hogy a közérdeket sértő fogyasztói jogi *jogsérelem akkor se maradjon megtorlatlanul, ha a szubjektív megfontolások alapján a közösség egyik tagja sem érvényesíti igényét.*

2.3.5. AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD, ESÉLYEGYENLŐSÉG ÉS KÖZÉRDEK

A közérdek nemcsak a többség érdekét jelenti, hanem a jogállam eszméje alatt közérdekké válik a jogaik megvédésére nem képes személyek vagy társadalmi csoportok védelme is. Rövid történeti kitekintésként érdemes megemlíteni, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása a jóléti társadalomban – mely fokozott érzékenységet mutatott az alapjogok biztosítása iránt – a 20. századra jelentős változáson ment át. Pokol Béla tanulmányában⁸⁸ a változás egyik irányát abban ragadta meg, hogy elcsúszott a hangsúly a szegénység okán rászorultakról a más szempontból hátrányos helyzetben lévők felé. Vagyis emberi mivoltukból fakadó jellemzőik (nemi, faji, etnikai stb.) miatt hátrányban levők alapjogi elvi kiindulópontokra helyezett védelme jelent meg. A joguralom biztosítása társadalmi „önérdekké”, és a társadalmi érzékenység növekedése folytán közérdekké vált, állami perindításra adott lehetőséget az is, ha a társadalom valamely tagja vagy csoportja képtelen volt helyzeténél fogva igényét érvényesíteni. Sólyom László szerint ezt a helyzetet a beavatkozás korlátozottsága jellemzi, továbbá a közérdek kifejezetten az adott fél érdekén keresztül, illetve annak keretein belül érvényesül.⁸⁹

tokra” in SZIKORA (85. lj.) 19–30; SZIKORA Veronika: „A fogyasztóvédelem fejlődése Magyarországon” in SZIKORA (85. lj.) 31–38.

⁸⁷ HAJNAL Zsolt: „A fogyasztók kollektív érdekeinek védelme” in HAJNAL Zsolt – SZIKORA Veronika (szerk.): „Kollektív fogyasztói jogérvényesítés” (Debrecen: Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete – DE ÁJK 2012) 3–27.

⁸⁸ POKOL Béla: „A joghoz jutás esélyei” *Jogelméleti Szemle* 2002/2.

⁸⁹ SÓLYOM László: *Környezetvédelem és polgári jog* (Budapest: Akadémiai 1980) 135.

A modern jogrendszerekben az állam védi azoknak a személyeknek a jogait, akik helyzetüknél fogva nem képesek fellépni jogsérelem esetén. Ez alapvetően két helyzettől adódhat. Az egyik a jogai védelmére képtelen személy érdekében történő perindítás. Például a polgári eljárási kódex feljogosítja az ügyészt, hogy keresettel éljen, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem képes. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában a közérdekűség alkotmányos alapja az, hogy ebben az eljárásban az ügyész többnyire más szerv vagy személy által nem védett, illetve olyan, más által jogvédelmet nem kezdeményezhető magánjogi érdekeket érvényesít, amely igényérvényesítés éppen az egyéb érdekvédelem akadályá vagy nehézsége folytán válik közérdekűvé.⁹⁰

A másik olyan esetkör, amikor a közérdek fogalma mögött nem társadalmi érdeket, hanem társadalmi értékválasztást kereshetünk, a kiszolgáltatott társadalmi helyzet, illetve az ember személyiségének valamilyen lényegi vonása. Ez utóbbi lehet etnikai származás, szexuális irányultság, nemhez tartozás, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, életkor, nemi identitás, fogyatékos állapot, vallási és világnézeti meggyőződés.⁹¹ *A nemzeti és etnikai kisebbségek a társadalom kulturális, közéleti gazdagságát növelő tényezők. Nyelvük, hagyományaik fennmaradása és a magyarországi kulturális örökségbe való mind teljesebb illeszkedése közérdek.*⁹²

Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség civilizált jogállami keret között társadalmi igény. Ennek kereteit az állam is biztosítja szakosított közigazgatási intézményei útján, de az Egyenlő Bánásmód Hatóság feladatai mellett e területen kiemelt funkciója van a civil szervezeteknek is, mint közérdekű igényérvényesítőknél. Az antidiszkriminációs törvény⁹³ alkalmazási körének tágítása érdekében ezek a szervezetek ún. stratégiai pereket indítanak. Ezek kezdeményezésének az a célja, hogy kísérletet tegyenek a jogsértő helyzet kiküszöbölésére, egyúttal egy újabb eleme annak a folyamatnak, amelyben közérdekű igényérvényesítőként az antidiszkriminációs törvény fogalmainak dinamikus értelmezésével kívánják elérni, hogy a jogalkalmazó újabb és újabb tényállásokra terjessze ki a törvény alkalmazását. Például az Egyenlő Bánásmód Hatóság az edelényi polgármester,⁹⁴ a Magyar Helsinki Bizottság pedig a kiskunlacházi polgármester „cigányozó” kijelentései kapcsán érvelt amellett, hogy az antidiszkriminációs törvény zaklatás tényállása alkalmazható a gyűlöletbeszédre, és ezáltal a jogi fellépés olyan formái nyílhatnak meg, amelyekre a büntetőjogi és polgári jogi eljárások (az Alkotmánybíróság döntései értelmében) egyaránt alkalmatlannak bizonyultak.⁹⁵

⁹⁰ 1/1994. (I. 7.) AB hat., ABH 1994, 29.

⁹¹ *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. magyarázata*, 99–100, www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Ebktv_kommentar.pdf.

⁹² PAP András László: „Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás” *MTA Law Working Papers* 2014/52. 5.

⁹³ *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.* (Ebktv.).

⁹⁴ Az esetről bővebben olvashatunk PAP András László: „A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása?” *Jogesetek Magyarázata* 2012/1. 91–100.

⁹⁵ IVÁNY Borbála – PAP András László: „Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt” *Fundamentum* 2012/3. 103.

A kisebbségekkel szembeni jogsértések gyakran törvényes – vagy legalábbis annak látszó – eljárásokban történnek meg.⁹⁶ A civil szervezetek perbeli legitimációja nem anyagi jogsérelmen alapul, és nem is a tagjaik érdekében lépnek fel, hanem törvényi felhatalmazás alapján eljárási legitimációjuk predesztinálja őket perindításra. Ennek a közérdekű perbeli legitimációnak van azonban egy problematikus pontja. A kérdés érzékeltetésére Ivány Borbála és Pap András László tanulmánya a legmegfelelőbb. Ismertetnek egy jogesetet, amelyben az Egyenlő Bánásmód Hatóság elé terjesztett beadványban a Magyar Helsinki Bizottság a rimóci roma lakosokat érő, a kerékpár-felszerelés hiánya miatti rendőri fellépés aránytalanságában megjelenő hátrányos megkülönböztetést rótt a rendőrség terhére. A nehézséget az jelentette, hogy a roma származás megítélése csak az érintett nyilatkozatán alapulhat. Amennyiben kizárólag az önbevalláson alapuló etnikai származást, illetve nemzetiséghez való tartozást ismernénk el mint a védett tulajdonság fennállására vonatkozó valószínűsítést, akkor a nem egyedi panaszosok, a közérdekű igényérvényesítést kezdeményezők jogérvényesítési lehetősége kiüresedne, hiszen a jogsérelmet szenvedett személyektől, illetve körükből is csak az érintett csoporthoz tartozó, beazonosítható egyénektől csupán rendkívüli nehézségek árán lehetne a védett tulajdonságra vonatkozó nyilatkozatot beszerezni; a jövőbeni jogsértés veszélye vonatkozásában pedig nyilvánvalóan lehetetlen az érintettek nyilatkozatának beszerzése.⁹⁷

Az öt közérdekűnek tekintett jogintézmény elemzését követően az a következtetés vonható le, hogy a közérdek olyan fogalom, amely minden viszonyrendszerben mást és mást jelent, rendkívüli mértékben függ gazdasági, politikai, társadalmi, funkcionális kontextusától. Viszont a közérdek érvényesítésére szolgáló – közérdekűnek tartott, ilyennek elfogadott, illetve a jogalkotó által annak titulált – jogintézmények jellegében közös nevezők fedezhetők fel. Ezeket a továbbiakban sorra veszem. Egyúttal a vizsgálandó kérdés az, hogy ezek olyan közös nevezők-e, amelyek immansens részei annak, ami alapján az igényérvényesítésre irányuló jogintézményeket közérdekűnek tekinthetjük, vagyis alkalmasak-e egy közös szempontrendszer, egy „közérdekűségi teszt” létrehozására. Ezeket a közös jellemzőket három pontban foglalom össze, majd megkísérlem levonni a következtetést. Ez a három pillér: az érintett érdek védelmi szintje, az érdekből való érintettség alapja, valamint az érdek érvényesítéséhez való hozzáférhetőség.

2.3.6. AZ ÉRINTETT ÉRDEK VÉDELMI SZINTJE

A társadalomban kialakuló viszonyok száma túlzás nélkül végtelen. Az egyének, csoportok közötti viszonyrendszerek folyamatosan változnak, átalakulnak, megszűnnek és újratermelődnek. A viszonyokban érdekek jönnek létre, ugyanilyen számban és bonyolultságban. Az egyes érdekek jelenléte a társadalmon belül természetszerűen súlyozott. Az, hogy mely érdekek lesznek azok, amelyek kiemelten fontosak, nagyban függ a társadalmi hagyományoktól, az adott ország történelmi, gazdasá-

⁹⁶ PAP András László: „Intézményes diszkrimináció és zaklatás” *Belügyi Szemle* 2015/12. 86.

⁹⁷ IVÁNY–PAP (95. lj.) 107.

gi, politikai és kulturális állapotától. Akármely érdekek kerekednek felülre és rendelkeznek széleskörű elfogadottsággal, annak felismerése mindenkor az állam feladata, minthogy az állam feladata az is, hogy a felismerésnek érvényt szerezzen. Ennek természetes eszköze – legalábbis a képviselői demokráciákban – a választott parlament, amely a legfontosabb és legmagasabb rangú jogszabályok alkotására kap alkotmányos lehetőséget. A jogalkotásban a parlament mellett kiemelt szerepe van a kormánynak is. A kettő viszonya az adott ország alkotmányos berendezkedésétől függ. Tehát a társadalmi érdekek megfogalmazására a parlament és a kormány jogosult. Ebből a felépítésből következően a felismert érdekek a törvényhozásban (kormányrendeletben) kerülnek deklarálásra. A törvényi szinten kinyilvánított (köz) érdek érvényesülését biztosítani kell, így az igényérvényesítés intézményi háttérét, illetve annak törvényi garanciáit is ezzel együtt meg kell teremteni.

A probléma igazi lényegét az adja, hogy a közérdek érvényesülését biztosító igényérvényesítésre irányuló jogintézmények még nem tekinthetők önmagukban közérdekűnek azon az alapon, hogy közérdeket tartalmazó normatívában deklarálásra kerülnek. Például a magántulajdon védelme egyértelmű közérdek, viszont ettől még a tulajdoni perek nem közérdekűek. Vagy a korábban elemzett közérdekűnek jelölt jogterületekből példát merítve: a közigazgatás tekintetében közérdek a köz ügyeinek folyamatos, szakszerű, törvényes és hatékony intézése, és az ehhez szükséges rendszer működtetése, melynek szerves eleme a hatósági eljárás. A hatósági eljárásban az ügyfél jogorvoslati joga nem az egész rendszer működtetésének a biztosítására irányul, tehát nem közérdekű igényérvényesítési mód. Ilyen viszont az ügyész fellépési joga a törvénytörtő jogerős döntéssel szemben, melynek célja az egyéni érdekektől függetlenül a törvénytörések kiküszöbölése.

Úgy gondolom tehát, hogy a közérdekű igényérvényesítés egyik feltételeként a normatív feljogosításnak olyannak kell lennie, amelyet a jogalkotó *a társadalom működése, illetve az érintett társadalmi réteg helyzetéből fakadóan kiemelt értékűnek, és az egyéni érdekektől függetlenül önmagában is, állami eszközzel védendőnek tekint.* Ezt tekintem az érdek védelmi szintjének.⁹⁸

De honnan tudhatjuk, hogy melyik igényérvényesítési rendszer ilyen és melyik nem? Erre konkrét definíciót nem lehet adni, hiszen akkor magát a közérdek fogalmát kellene megadnunk. Ez nem is lenne lehetséges, mivel ez az *Alaptörvény* alapján jogalkotói hatáskör. Hangsúlyozni kell, hogy nem arról van szó, hogy a törvényi szinten védett érdek kapcsán azt kellene megállapítani, hogy az valóban létező, „legitim” társadalmi értéket takar. Egy adott jogintézmény közérdekűségének mérlegeléséhez annak a vizsgálatára és megállapítására van szükség, hogy a jogalkotó által megjelölt érvekből, a szabályozással elérni kívánt célból kiolvasható-e, hogy a kérdéses jogintézményt ilyen társadalom működése szempontjából kiemelt érdek

⁹⁸ Ettől megkülönböztetendő a fogyasztók védelmének a szintje, mely a fogyasztóvédelmi jogszabályok által védeni kívánt fogyasztók körét hivatott körbehatárolni. A fogyasztói modellel kapcsolatban lásd bővebben HAJNAL Zsolt „A fogyasztói szerződések szabályozásának aktuális kérdései” in Erik ŠTENPIEN – MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *A tulajdonát ruházás összehasonlító kereskedelmi és üzleti jogi kérdései* (Budapest: KRE ÁJK 2015) 304–308; HAJNAL Zsolt: „A fogyasztóvédelem alanya: a fogyasztó” in SZIKORA (85. l.) 48–49.

védelmében kívánta létrehozni.⁹⁹ Elsősorban természetesen a norma tartalma ad eligazítást, de közvetett források is segítséget adhatnak az elemzéshez. Vizsgálva a jogtörténeti hagyományokat, a jogalkotást megelőző viták társadalmi-politikai tartalmát, a jogszabály elfogadásának esetleges széleskörű politikai konszenzusát, az érintett társadalmi réteg sajátosságait, az elfogadásban közrejátszó társadalmi eseményeket, vagy a nemzetközi környezetet, további információkhoz juthatunk.

2.3.7. AZ ÉRDEKBEN VALÓ ÉRINTETTSÉG ALAPJA

Az egyéni érdek és a köz érdeke két elkülöníthető fogalom. Ez akkor is fennáll, ha a két érdek egy irányba mutat. Például, ha a közigazgatási hatósági eljárásban törvénysértő döntés születik, az mindenképp járhat egyéni érdeksérelemmel, de egyben a közigazgatás szakszerűségéhez és törvényes működéséhez fűződő érdek is sérül, ami már közérdek. Az egyéni érdek megfogalmazása szuverén kérdés. Az egyén határozza meg, hogy a meghozott döntés számára kedvező-e vagy sem, szolgálja-e érdekeit. Ugyanis a törvénysértő határozat is lehet megfelelő az egyénnek, lehet, hogy saját érdekét tekintve jobban is jár, ha a hatóság a javára téved. Viszont a közigazgatás megfelelő működésének biztosítása ettől függetlenül megjelenő követelmény, mivel a társadalom hosszú távú működéséhez szükséges.

Tehát az egyén egyszerre két viszonyrendszerbe kerül: egyrészt érdekelt saját rövid távú haszna szempontjából, másrészt mint a társadalom tagja érdekelt egy társadalmi alrendszer helyes működtetésében. *Ez utóbbi érdek olyan érdek, amely a közösséghez tartozása alapján illeti meg az egyént, a társadalom tagjaként részesevé válik. Nem sajátítható ki, miközben abból azt, akire vonatkozik, nem lehet kizárni.* Ez az egyén akaratától függetlenül bekövetkezik, míg az egyén érdekét saját maga határozza meg.

2.3.8. AZ ÉRDEK ÉRVÉNYESÍTÉSÉHEZ VALÓ HOZZÁFÉRHETŐSÉG

A tárgyi jog a személyek számára alanyi jogokat biztosít. Az alanyi jogok kifejezésre juttatása, érvényesítése esetén már igényről beszélünk. Az igény érvényesítésére általában az anyagi jogi jogosultnak van lehetősége. Amennyiben az egyéni érdeket a jogrend az alanyi jog által biztosítja, az abból fakadó igény érvényesítése felett kizárólag az egyén diszponál, abból a társadalom más tagját a jog kizárja. Nincs ez másképp az érdek érvényesítése kapcsán fennálló összefüggésben sem. A társadalom felruhazza az államot a közösség érdekének érvényesítésére a jogalkotáson keresztül. A köz érdekének érvényesítésére a társadalom – illetve a jogalkotáson keresztül tovább ruházott hatáskörben az adott szerv – jogosult. Az egyén az ilyen érdek érvényesítésének útjából közvetlen módon ki van zárva, saját érdekséreleme miatti jogorvoslatra persze lehetősége van.¹⁰⁰ A közérdek védelme párhuzamosan

⁹⁹ Érvélemsem ahhoz a logikához hasonlatos, amelyet az Alkotmánybíróság a kisajátítás esetében a közérdek fogalmának elemezésekor alkalmazott. Vö. 64/1993. (XII. 22.) AB hat., ABH 1993, 373.

¹⁰⁰ Van olyan közérdekű igényérvényesítési performa, ahol természetes személy is indíthat pert a közérdek védelmében. Ilyen pl. a portugál *accão popular* intézménye. Ebben az esetben nem állami

akkor is biztosított kell, hogy legyen, ha a közérdek sérelme egyéni érdeksérelmen keresztül valósul meg. Ennek legfontosabb oka, hogy más nem védi a közérdeket, mint akit arra jogszabály felhatalmazott. Jellemzője, hogy a törvényi feltételek esetén az igényérvényesítés nem szubjektív mérlegelésen alapul,¹⁰¹ és a cél eléréséhez szükséges eszközök magas szinten biztosítottak (szankciók, kötelező fellépés, az érintettől független jogorvoslat).

Az érdek érvényesítéséhez való hozzáférhetőség az ismert jogtudósok Jhering és Jellinek már említett közjogi reflexjog elméleteinek feleltethető meg. Ennek lényege szerint az alanyi közjog, a közérdek érvényesülésének biztosításakor az egyén annak érvényesítésére nem jogosult, hanem valamely arra feljogosított szerv teheti azt meg, az állam szervei léphetnek a jogszabály érvényesítése érdekében. *Az egyénnek rendszerint csak reflexjogai lehetnek, vagyis kezdeményezheti az arra jogosult szervnél, hogy érvényesítse az alanyi közjogot.*¹⁰²

A problémafelvetés harmadik kérdéseként arra a kérdésre kerestem a választ, hogy létrehozható-e olyan egységes szempontrendszer vagy tesztrendszer, amely alapján egy igényérvényesítésre irányuló jogintézményről az állítható, hogy közérdekű. Összegezve az eddig kifejtetteket, a végső következtetést három gondolatban lehet megfogalmazni. Egy igényérvényesítésre irányuló jogintézmény közérdekűnek tekinthető, ha olyan érdek védelmére hozzák létre, amely 1) tárgya a társadalom működéséből, illetve az érintett társadalmi réteg helyzetéből fakadóan kiemelt értékű, és az állam az egyéni érdekektől függetlenül önmagában is, állami eszközzel védendőnek tekint (jogi tárgya társadalmi érték); 2) nem sajátítható ki, miközben abból azt akire vonatkozik nem lehet kizárni (kollektív attribútumon alapul); 3) érvényesítése alanyi jog alapján nem lehetséges, azt csak közvetett módon, az arra jogosultnál kezdeményezheti (reflexjog).

szerv a perindító, de a jelzett logikát nem töri meg, mivel a természetes személy nem a saját igényét érvényesíti.

¹⁰¹ Ez nem azt jelenti, hogy a törvénynek a „kell” kifejezést kell tartalmaznia, az igényérvényesítés az adott szervnek „-hat, -het” formában is előírható, mivel az állami szervek esetében törvény által előírt feladatukból adódik a fellépés kötelező jellege.

¹⁰² TAKÁCS (55. l.) 22.